

LA LARGA (Y A VECES POCO FRUCTÍFERA) MARCHA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN

CARLOS PALLÁN
FIGUEROA**

MÉXICO*

Resumen

Se valora del concepto autonomía universitaria en México a partir de su comparación frente a cuatro modelos de organización académica reconocidos por su prestigio: europeo; británico; norteamericano y japonés. Se concluye que la autonomía universitaria en México y América Latina debe considerarse un quinto modelo de organización académica, con perfiles singulares definidos en la historia institucional y en el gran peso de actores políticos externos dentro de la organización universitaria, a diferencia de los otros modelos mencionados.

Palabras clave: Autonomía, autoridad, gobierno universitario

Abstract

The concept of university autonomy in Mexico is assessed based on a comparison with four highly recognised models of academic organisation: the European, the British, the American and the Japanese. Conclusion is that university autonomy in Mexico and Latin America must be considered as the fifth model of academic organisation, with particular profiles shaped by institutional history and by the effect of relevant foreign political actors on university organisation, in contrast with the above mentioned models.

Key words: Autonomy, authority, university government.

* Trabajo presentado en la Reunión Regional sobre Legislación en Materia de Educación Superior en América Latina, celebrada los días 5 y 6 de agosto de 2002, en Lima, Perú, bajo los auspicios del Instituto de Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO) y la Asamblea Nacional de Rectores del Perú.

** Profesor-investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana. Ex Rector de la misma Unidad y Ex Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Ganador del Premio Anual de Administración Pública 1977 (Instituto Nacional de Administración Pública).

Introducción

¿Por qué presentar el tema de la Autonomía dentro de una reunión convocada para tratar el asunto de la legislación universitaria en América Latina? Hay varias razones, las cuales se exponen a continuación.

En primer lugar, al tratar el caso nacional de México, en materia de legislación de educación superior, sorprende el enorme campo que ocupa el referente específicamente a la educación universitaria y, dentro de él, el de las instituciones autónomas. Por tradición, importancia política y social, matrícula, planta académica, financiamiento y objeto de preocupación de los gobiernos, las universidades autónomas están en el centro del sistema de educación superior.

En segundo término, parece complicado que la aspiración de esta Reunión Regional, “consolidar un espacio de reflexión entre especialistas y parlamentarios...”, pudiera concretarse solamente a partir del examen de leyes, normas y reglamentos que han ordenado y rigen la vida de las instituciones de educación superior. Por lo que toca al caso de México, parece una empresa difícil y arriesgada. Inclusive, abordar la autonomía permitiría, como lo pretende esta reunión: “una comprensión mas cabal de las realidades y transformaciones que el nuevo marco legal (de la educación superior) encierra”.

De este modo, y aunque la autonomía ocupa de suyo un espacio importante dentro del tema genérico de legislación de educación superior, en este texto no se abandona del todo la temática propuesta por el IESALC. Por tanto, las páginas que a continuación se presentan constituyen, en cierta forma, un abordaje transversal de dicha temática.

Una tercera razón se encontraría en el hecho de que, en la historia de la universidad latinoamericana, la autonomía y la legislación de educación superior parecen ir siempre de la mano. Desde el Movimiento de Córdoba unos estudiantes se rebelaban en contra de la autoridad por considerar que las normas que se aplicaban eran indebidas y

no les otorgaban derechos suficientes. Al final del conflicto, que se arrastró durante varios meses, los estudiantes se consideraron triunfantes cuando se estableció una nueva legislación acorde con sus expectativas (Pallán, 1989)

En otras palabras, los movimientos estudiantiles y magisteriales le han otorgado mucha importancia a la consagración de principios universitarios en los respectivos cuerpos normativos. Al igual que sectores de la sociedad civil han librado luchas por principios que se consagran jurídicamente en una constitución, así pareciera el cuadro en el cual se ha luchado por la autonomía, por la instauración de principios esenciales de la universidad y que, necesariamente, se deben consignar dentro de una ley orgánica o un estatuto.

La explicación parece residir en que los actores de la vida universitaria, tal y como se deriva de la experiencia, luchan y están en conflicto por establecer el mejor marco para sus propios intereses. Sin embargo, la historia de la universidad latinoamericana en esta materia pareciera estar llena de contradicciones: establecer principios no garantiza que tomen cuerpo en la realidad de la vida institucional. El caso de las universidades autónomas que lucharon por ser independientes del poder público terminaron, las más de las veces, en manos de intereses oligárquicos, religiosos, partidarios, gremialistas, mismos que extinguieron o menguaron la libertad que motivó originalmente la lucha por la Autonomía. Por tal razón, es muy importante concebir a la legislación como un medio para el mejoramiento de la universidad.

Un cuarto motivo tiene que ver con la necesidad de valorizar debidamente en América Latina la noción de Autonomía. Como recordaba Darcy Ribeiro (1967): “La Autonomía representa, a pesar de todo, una garantía mayor que la que otros modelos pudieron proporcionar... en esta materia es probable que los latinoamericanos tengamos mas para dar que para recibir en relación a cualquier universidad del mundo”. Esto que es expresado por un latinoamericano

encuentra su reafirmación por un norteamericano, Charles Wagley, quien destaca que la idea de Autonomía, así como el conjunto propio de la reforma universitaria de Córdoba que le da origen, “parece extrañamente moderna”, sorprendiéndose por la semejanza con movimientos acaecidos en Estados Unidos en la década de los sesenta. Con justa razón Wagley se pregunta: “¿será posible que en los Estados Unidos estemos tan atrás de la América Latina en lo que concierne a reforma universitaria” (Wagley, 1933). Lo cual podría llevar a una interrogante adicional: ¿será necesario que las universidades estadounidenses tengan que darse cuenta de las ventajas de la Autonomía para que, sólo así, los latinoamericanos le atribuyan su exacto valor?

Finalmente, y dentro de la preocupación de valorar debidamente la noción de autonomía, los gobiernos universitarios basados en esa fuente de autoridad parecieran no gozar del prestigio o de la atención que tienen otros modelos. Uno de los más conocidos e influyentes estudiosos de la organización universitaria en el mundo, Burton Clark (1994), ha clasificado en cuatro tipos lo que el denominó “las modalidades nacionales de distribución de la autoridad”. Las cuatro modalidades son las siguientes: **la europea**, hace referencia a una fuerte influencia de los organismos de estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores y se presenta, sobretodo, en la Europa continental; **el modelo británico**, se refiere a la influencia decisiva de los profesores, o de la academia, en las decisiones institucionales con una baja participación de la estructura administrativa o de los administradores; **el norteamericano**, donde las llamadas juntas de gobierno (board of trustees) tienen un enorme y fundamental papel en la vida institucional, mas que la de los propios académicos; **el modelo japonés**, es el resultado de una combinación del europeo y el norteamericano.

Frente a esas modalidades, y no obstante su

omisión por Clark, aquí se sostiene que **el modelo latinoamericano** y, para el caso, **el mexicano** podrían considerarse como una quinta modalidad, con perfiles singulares, los cuales tienen que ver con el origen histórico de la organización universitaria, con el altísimo grado de autonomía y el peso tan grande que tienen otros actores políticos dentro de la organización, a diferencia de las cuatro ya mencionadas (Pallán, 1999).

Por todo lo anterior es que se aborda el tema de la autonomía referido al caso de México sin disociar su profunda raíz latinoamericana. El título con el cual se anuncia esta presentación quizá pueda parecer descalificador. Sin embargo, me temo que es descriptivo y, a partir de ahí, esperanzador: pensar que la autonomía universitaria puede tener mejores usos en el futuro y producir mejores resultados. Para lograr ambos propósitos la legislación es un poderoso medio.

La Autonomía en México

La Colonia*

En el año de 1551 fue fundada la Real y Pontificia Universidad de México por concesión del monarca y del Papa. Sus normas son las mismas que se aplicaban en la Universidad de Salamanca. Algunas de sus principales características son las siguientes:

- Se funda con seis cátedras, todas ellas destinadas a la preparación de religiosos.
- Los contenidos de sus cátedras indicaban que había coincidencia de contenidos respecto al “sistema universitario” de la época: París, Oxford, Bolonia y Salerno.
- Los estudiantes participan en el gobierno. El rector es elegido por un año, admitiéndose una reelección. En poco tiempo la universidad tiene un estatuto propio a partir del expediente de reducir la legislación salmantina que la regía: de 68 artículos se pasó a 23, circunstancia que propició simultáneamente una reducción en el número de funcionarios

* Información integrada a partir de lo contenido en el libro de Diego Valadés (1974).

de la universidad.

- A diferencia de otras universidades de la época, no era autónoma, en el sentido más amplio del término. Era una universidad establecida por el Rey y tenía que cumplir con un cometido específico. El Rey vigilaba que se cumpliera con dicho cometido. Las elecciones del rector y autoridades eran contiendas verdaderas, según la tradición proveniente de las Siete Partidas.
- Fue ocupada militarmente durante el movimiento de independencia, a partir de 1810.

A lo largo de la dominación española se establecieron otras instituciones de educación superior, a partir de lo que en ese terreno hicieron las órdenes religiosas. Destaca dentro de ello la Universidad Real de Guadalajara, fundada en 1792.

La educación superior en el siglo XIX*

Las Constituciones de 1824 y 1857, de orientación federalista, consagraron la libertad de la enseñanza en todos los tipos de educación superior. La Universidad Real y Pontificia, que había subsistido después de la Independencia, sufre una primera clausura por parte del gobierno liberal de Gómez Farías, en 1833, bajo la expresión de que era considerada “inútil, irreformable y perniciosa”. Simultáneamente, mediante otro decreto, se crea una Dirección General de Instrucción Pública, misma que se hace cargo de los establecimientos de educación superior de la época. Paradójicamente, la universidad es suprimida definitivamente durante el imperio, por parte de Maximiliano, en 1865.

De manera inmediata a la restauración de la República, en los días posteriores en que reasume Juárez plenamente la presidencia, se expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal, en 1867. La Ley lleva a cabo una reforma en las carreras liberales establecidas

y define nuevas escuelas de educación superior.

El porfiriato se apoya en lo realizado por los gobiernos de Juárez y Lerdo y, en todo caso, amplía dicho sistema pero sin llegar a la integración de una universidad.

Los proyectos de Justo Sierra

En las postrimerías del porfiriato, en 1910, se restablece en México la universidad. La ley que le da vida resume las ideas liberales que habían consolidado a la nación mexicana en la segunda mitad del siglo XIX. Paradójicamente este carácter liberal va a pugnar con el rasgo marcadamente conservador del régimen político en el cual surge: 34 años de régimen porfirista en sucesivas reelecciones.

Justo Sierra, Ministro de Instrucción Pública y promotor de la idea, define a la universidad como un proyecto gubernamental que aspira a “coronar” una gran obra de educación nacional, (Sierra, 1974) la llevada a cabo por el régimen porfirista. El Ministro resucitaba así el proyecto de ley que 29 años antes, en calidad de diputado, había presentado al Congreso de la Unión. Las tres décadas habían servido para decantar la idea, transformarla, adaptarla. Se conservaban rasgos del proyecto de 1881, principalmente el de la autonomía o, por lo menos, de cierta Autonomía. Si en 1881 se dice enfáticamente que “ha llegado el tiempo de emancipar la educación secundaria y superior de la tutela del Estado en todo lo que atañe directamente a la propagación de la ciencia, que debe estar sometida a la dirección de un cuerpo técnicamente competente” (Sierra, 1881); en 1910, con más cuidado, se expresa que: “esta universidad, señores, es una universidad de Estado... no se trata de una universidad independiente, se trata de un cuerpo suficientemente autónomo dentro del campo científico, pero que es, al mismo tiempo, un órgano de Estado...” (Pinto Mazal, 1974).

Desde el punto de vista estricto de la auto-

* Para esta parte se ha seguido a Diego Valadés (1974) y C. Pallán Figueroa (1971).

mía es más avanzado el proyecto de 1881: había representantes de profesores y dos alumnos por cada escuela en el consejo de la universidad; este consejo sería el único órgano facultado para remover al rector; el profesorado universitario constituía una carrera a la cual se ingresaba por oposición. En el proyecto de 1910, en cambio, sólo puede haber un representante alumno en el consejo, el cual deberá ser de los últimos años y sólo tendrá voz en asuntos relativos a métodos, programas y exámenes; el presidente de la República nombra y remueve al rector, al igual que a los profesores. Como puede observarse hay diferencias importantes, pero la idea de autonomía científica se mantiene como base para otras materias. Por tal razón, A. Villegas expresa: “en México la autonomía se convirtió en una aspiración universitaria desde que Justo Sierra la propuso en 1881...” (Villegas, 1976).

Los proyectos posrevolucionarios

Las ideas sustanciales de ambos proyectos de Sierra van a estar presentes en el debate sobre la autonomía en México en las décadas siguientes. En pocas palabras: ¿la autonomía científica es suficiente?, o bien, para que se de la autonomía científica integralmente ¿se requieren otros aspectos y dimensiones de la propia autonomía universitaria?

La respuesta se va a encontrar poco tiempo después, en los primeros años de la Revolución. En tres capitales estatales: Morelia, Culiacán y San Luis Potosí, van a crearse en 1917, 1918 y 1923 sendas universidades autónomas. El denominador común de las tres es que se crean por voluntad gubernamental y no por luchas estudiantiles (Marsiske, 1929). El mejor ejemplo del avance tenido en esta materia es el de la Universidad de San Luis Potosí, donde el estatuto de Autonomía significa tener personalidad jurídica propia, gozar de plena autonomía en su organización administrativa, técnica y docente, llegando a administrar con toda libertad los bienes que le pertenezcan; además, en materia de representación, el rector será nombrado por la

Asamblea General, en la cual están representadas todas las dependencias de la universidad en proporción a un trabajador y un estudiante por cada una de ellas. (Silva Herzog, 1979). Como podrá observarse, se trataba de una noción de Autonomía muy semejante a la actual, plasmada en la Constitución en 1980, como se verá más adelante.

A pesar de su importancia, los decretos correspondientes van a pasar poco menos que inadvertidos, posiblemente por su origen no conflictivo y por la escasa influencia nacional que ejercían esas casas de estudio, no obstante la gran tradición de algunas de ellas, como la de Michoacán, antiguo Colegio de San Nicolás, del cual fue rector Miguel Hidalgo.

Otros antecedentes importantes para dotar de autonomía a la Universidad Nacional son los proyectos de 1917 y el de 1923. El primero es un proyecto muy completo que otorga amplia representación a los alumnos y a los profesores, además de contemplar un consejo que nombra al rector y al personal docente. El proyecto, expuesto en la segunda mitad del gobierno de Carranza, pretende, como lo expresa el mismo Presidente: que la universidad cumpla con “los altos fines para que fue creada, subsistiendo ajena a las fluctuaciones de la política, independiente del poder público, libre de toda intervención oficial y sin las limitaciones, la esclavitud burocrática y la tutela ministerial con que fue establecida en 1910” (García Cantú, 1988).

La Autonomía de 1929

No obstante la importancia de estos antecedentes, poca huella dejaron en el desarrollo de la actividad universitaria de los años veinte, específicamente entre 1923 y 1929. En la historia de la educación superior mexicana la fecha conocida y reverenciada como significativa, para nuestros fines, es 1929. Aun y cuando la ley que la establece dista mucho de definir una plena Autonomía, a la manera actual, o del contenido de los proyectos precedentes (principalmente los de las universidades de los estados o los de

1917 y 1923), su importancia reside en que es una Autonomía para la Universidad Nacional, la máxima casa de estudios de la República. A semejanza de Córdoba, el estallido de la lucha por la autonomía parece ser baladí e irrelevante; pero también, como en 1918 en Argentina, tras lo aparentemente intrascendente parece esconderse un movimiento político que aprovecha el espacio universitario para manifestarse.

La explicación política del Movimiento del 29 pasa por los conflictos que se viven en la lucha por la dirección de la revolución. Meses antes ha sido asesinado Obregón, último caudillo que, logrando reelegirse, no alcanza a tomar posesión. Se funda el partido oficial, Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente original del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el intento de poner orden entre las distintas facciones de políticos y militares y, fundamentalmente, para que las decisiones del heredero de Obregón, Plutarco Elías Calles, pueda transitar por mejor camino. El PNR lanza a un candidato inexpresivo, Pascual Ortiz Rubio, puesto y apoyado por Calles. Salta a la lucha política, como opositor, José Vasconcelos, un hombre de personalidad arrolladora: ex rector de la Universidad Nacional y secretario de Educación Pública entre 1921 y 1924. En ese contexto, el problema de los “reconocimientos” o exámenes que plantean los estudiantes como causa del movimiento de huelga detonado ese año (1929) tiene, quiérase o no, profunda significación política.

En un primer momento, el presidente interino, Emilio Portes Gil, condena el movimiento por la personalidad política de sus dirigentes: “el movimiento de huelga tiene finalidades políticas, puesto que reconoce como directores a los señores Gómez Arias y Azuela, prominentes líderes de un partido político opositor, quienes con toda habilidad están abusando de la buena fe de los estudiantes para hacer labor de agitación en contra del Gobierno...” (Silva Herzog, 1979).

El realismo político, sin embargo, se impone. La huelga de los exámenes, como causa baladí, se olvida conforme el Movimiento se afianza y

surgen otras demandas que rebasan lo académico y llegan al corazón del sistema político. Resultaba necesario terminar la huelga y la concesión de la Autonomía, por el presidente, mediante una ley expedida por el Congreso, resulta ser el medio supremo. Con este acto Portes Gil cierra la querrela con el sector universitario. Vasconcelos saldrá derrotado de las elecciones y su figura se diluirá en el antiguo fervor de sus partidarios universitarios. Como ha dicho García Cantú, Portes Gil había pacificado el país, toda vez que “realiza los convenios fundamentales del Estado mexicano: con la iglesia católica, la universidad y las fuerzas políticas derivadas del obregonato” (García Cantú, 1988). De ese modo, la Autonomía “fue resultado de una coyuntura y de una transacción en un momento difícil: era la forma de segregar el contingente estudiantil de la campaña vasconcelista” (García Cantú, 1988).

El contenido final de la Ley de Autonomía guardó diferencias con las bases ofrecidas originalmente por Portes Gil. Principalmente por lo que toca a facultades que se reservan al presidente de la República, entre otras: integrar la terna de la cual se elegirá al rector por el Consejo Universitario; designar profesores extraordinarios y conferenciantes; vetar resoluciones del Consejo Universitario en varias materias, técnico-pedagógicas algunas de ellas. A su vez, la universidad, a través del rector o del Consejo Universitario, se obliga a: enviar un informe anual al presidente de la República y al secretario de Educación Pública; enviar los acuerdos del Consejo al presidente de la República; aceptar a un miembro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) dentro del Consejo Universitario, con derecho a voz; presentar la cuenta anual de la universidad ante la Contraloría de la Federación, por mencionar algunas características. Como se lee en la propia ley: “la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública de la República y de los órganos representativos del Gobierno”. Con justa razón, Silva Herzog expresa: “la Autonomía universitaria de 1929 fue una autonomía precaria, incompleta,

un remedo de autonomía” (Silva Herzog, 1979).

La Autonomía de 1933

Cuatro años más tarde, en 1933, en medio de otra huelga y de acusaciones al gobierno federal por parte de sectores universitarios, este último expide una nueva Ley de Autonomía. Como ha dicho Jiménez Rueda: “la ley fue promulgada en un ambiente desfavorable, pues el país y a sus órganos desconfiaban de la capacidad de los universitarios sobre la realidad de la autonomía, de la posibilidad de una acción disciplinaria y seria, y de la base económica que se señalaba a la universidad para subsistir” (Jiménez Rueda, 1955).

En efecto, la nueva ley, conocida como de “plena Autonomía”, deposita internamente en la universidad, y en sus organismos, la responsabilidad de su funcionamiento, incluido el económico. Así se dice que la universidad será una corporación dotada de plena capacidad jurídica, que tiene capacidad para organizarse libremente, en que el Consejo Universitario será la suprema autoridad y el rector su jefe nato. Este último será designado por el Consejo, a quien corresponde también expedir toda la legislación que permita definir el régimen interno de la universidad. Además, el gobierno federal entregará, por una única ocasión, diez millones de pesos, patrimonio con el cual deberá subvenir a sus necesidades en lo futuro.

En la presentación del proyecto de ley que, ante el Congreso, formula el secretario de Educación Pública (Narciso Bassols) se contiene una acerba crítica a la forma como ha venido operando la universidad, particularmente a partir de 1929. Describe la “lacras e irregularidades” presentes en alumnos y profesores, indicando que en su acción específicamente académica “no se puede decir que la universidad haya realizado con provecho su destino; no se puede decir que la acción educativa haya progresado”, agregando que “ojalá llegue una universidad mejor que la que el Gobierno de la República podría darles” (Silva Herzog, 1979).

La nueva ley trae la designación de un nuevo

rector: Manuel Gómez Morín. Durante su año de rectorado va a hacer frente a la penuria económica de la universidad, que no podía vivir de los intereses de la aportación federal; va a hacer frente a quienes la atacan, todo ello en los meses que preceden a la toma de posesión de Lázaro Cárdenas como presidente. Finalmente, Gómez Morín renuncia en octubre de 1934, no sin antes precisar las “causas de la crisis” de la institución:

- 1) No ha tenido todos los profesores que necesita, y tiene, sin embargo, más de los necesarios.
- 2) No ha sabido mantener en los estudiantes una disciplina nacida de la convicción.
- 3) Se ha limitado, casi exclusivamente, al mantenimiento de unas cuantas actividades profesionales, no pudiendo atender las propiamente culturales o científicas o de investigación.
- 4) Los planes de estudios han sido deficientes o excesivos.
- 5) Los programas han sido incompletos o desorbitados y no se cumplen.
- 6) Ha habido falta de método.
- 7) No se ha establecido una coordinación entre los diversos grados de la enseñanza.
- 8) Faltan laboratorios y bibliotecas.
- 9) Se trabaja poco.
- 10) Más que desorientación ha habido desorden de ideas y de conducta, falta de seriedad, de autoridad, de sentido de responsabilidad y de proporción en el cuerpo universitario.
- 11) La Universidad no ha tenido el lugar que le corresponde en la comunidad, ni se ha ganado el respeto de ella (Jiménez Rueda, 1955).

De este modo, Gómez Morín deja la rectoría por la oposición que tiene con el gobierno, quien no sólo no lo apoya sino que parece atacarlo, tanto por su filiación ideológica (recuérdese que se trata de quién cinco años después fundaría el Partido Acción Nacional, PAN) como por representar la cabeza de esa universidad que se había desprendido de la esfera gubernamental. Pero además, los grandes espacios de participación y gestión que se dan con la Ley de 1933, Gómez Morín intenta cerrarlos con el Estatuto de 1934. Un juicio crítico sobre esto es el siguiente: “quiso suprimir las agitaciones que se producían entre

profesores y estudiantes cada vez que había elecciones de academias, Consejo Universitario y directores, suprimiendo las elecciones y haciendo vitalicios los puestos de gobierno en la universidad. No hizo lo propio con el rector, porque la ley establecía que cada cuatro años se haría elección de este funcionario” (Jiménez Rueda, 1955).

La Autonomía de 1945

A partir de la vigencia de la Ley de 1933 y hasta 1944 se suceden seis rectorías. La UNAM vive una época convulsa y agitada, entre otras circunstancias, por la deficiente e inadecuada estructura universitaria creada por dicha ley. Las facultades de designación y de remoción, depositadas en los órganos colegiados, y la necesidad de contar con un apoyo permanente cada una de las autoridades, llevaron a generar “múltiples corruptelas” entre estudiantes y profesores. Alfonso Caso (1974) describía así la situación:

...las maniobras de tipo puramente político, para obtener el nombramiento de un Director de Escuela o Facultad, que una vez nombrado se siente comprometido con el grupo que lo llevó al poder, y obligado a otorgarle concesiones: mayor número de clases, mejor remuneración, o complacencia en la falta de cumplimiento del deber, si se trata de profesores; puestos remunerados, gajes o canonjías, perdón de faltas de asistencia y aun exámenes simulados, si se trata de estudiantes. De tal modo es grave esta situación que, de continuarse, el prestigio de la Universidad sería cada vez más discutible y los títulos que otorgara, cada día menos aceptados por la opinión pública.

Algunos eminentes profesores, como Lucio Mendieta y Núñez (1980), insisten en que el problema era fundamentalmente político, derivado de la forma de designación de autoridades; así lo explica:

Todo mal parecía hallarse en el sistema de elección del rector a quien según la Ley de

1933, designaba el consejo universitario, pues el nombramiento de consejeros, mediante el voto directo de estudiantes y profesores, permitía las maniobras sucias de la baja, de la mezquina política de intereses y personalismos, que actuaba para integrar el consejo universitario o influir en él en favor de persona determinada.

En el transcurso de 1944, en medio de una huelga general, donde en cada dependencia cada grupo reconoce a una autoridad distinta, desde Consejo Universitario, Rector o Director de Escuela, donde el enfrentamiento físico y los delitos de sangre se dan frecuentemente en las instalaciones de la universidad, la situación parece llegar a su límite. Renuncia el rector Brito Foucher y el presidente de la República, con ánimo de resolver el problema, convoca a un Congreso Universitario Constituyente, sin fundamento legal, integrado por seis ex-rectores, quienes proponen a Alfonso Caso que acepte la rectoría. Nunca antes, ni después, alcanzó la UNAM mayor grado de anarquía e ingobernabilidad.

Caso inicia su gestión indicando que acepta “a condición de ser rector sólo un año, pero que ningún hombre sensato lo haría más allá de ese término”. Su principal acción va a ser la de dirigir personalmente los trabajos de formulación de una nueva ley orgánica que permita constituirse en instrumento para superar esa situación caótica y desorganizada.

El propio Caso analizará las situaciones prevalecientes en la universidad y la responsabilidad que en ellas tiene la ley de 1933. Insiste en que la confusión entre formas de organización, política y técnica es, a su vez, la principal causa de la desorganización de la UNAM. Así lo explica Caso (1974):

Para nadie es un secreto que la principal causa de la desorganización de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha sido la confusión constante de estas dos formas de organización: la política y la técnica. Las autoridades universitarias han tenido siempre

este doble carácter de autoridades políticas que necesitan contar con la popularidad y con el apoyo de los grupos, y por otro lado el carácter de autoridades técnicas que necesitan resolver las cuestiones de organización docente y científica, desde un punto de vista puramente objetivo. La lucha entre lo político y lo técnico ha impedido a la Universidad realizar sus fines, e indiscutiblemente ha sido rebasada la calidad de los profesores, de sus enseñanzas, de sus programas y, en consecuencia, la preparación de los alumnos. Podemos decir que la Universidad cumple cada día menos con el fin de preparar, como lo dice su Ley Orgánica, “profesionistas y técnicos útiles a la sociedad”, y cada vez más se dirige hacia un fin puramente formal, que es convertirse en una oficina expedidora de calificaciones, certificados y títulos.

Una vez más se habla de reforma universitaria y Caso le da cuerpo a la misma, fundamentalmente, con una nueva estructura universitaria, producto de una definición más precisa de la autonomía. De ese modo, la reforma se sustenta en los siguientes principios:

- 1) Poner en práctica la definición misma de la universidad, considerada como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica, que tiene como fin impartir educación superior, organizar la investigación y extender los beneficios de la cultura.
- 2) Distinguir los aspectos políticos de los técnicos que deben estar presentes en las autoridades universitarias.
- 3) Concebir a la universidad como una comunidad de cultura, una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos (Caso, 1974).

De acuerdo con dichos principios, como expresa Silva Herzog (1979), se deduce que la autonomía consiste esencialmente en la libertad para organizarse académica, administrativa y financieramente. En función de esta autonomía,

y de acuerdo con el segundo principio, se crean nuevos órganos en la estructura universitaria: Junta de Gobierno y Patronato, y se distingue expresamente la función de cada uno de ellos. De esa manera corresponde a cada uno de ellos lo siguiente:

- Junta de Gobierno: facultades de designación (rector, directores) y resolver conflictos que surjan entre autoridades universitarias.
- Consejo Universitario: expide normas para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad.
- Patronato: administra el patrimonio universitario y formula el presupuesto anual de ingresos y egresos.
- Rector: representa a la universidad y cuida del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario.

Desarrollo e innovación en el sistema de educación superior

Crecimiento del sistema

La Ley Orgánica de la UNAM, de 1945, sentó las bases para su organización y funcionamiento en las siguientes cinco décadas. El instrumento jurídico creado en aquel año mostró que era posible guiar a una institución enorme, compleja y diversificada, aun y cuando dicha operación no estuviese exenta de dificultades, tropezones y contradicciones. No obstante esto último, la Ley de 1945 tuvo una enorme influencia para el sistema nacional de educación superior; prácticamente todas las universidades creadas entre finales de los años cuarenta y principios de los años setenta se orientaron por un esquema de organización similar. En muchos casos, las leyes de las nuevas universidades públicas parecían sólo copiar o adaptar aquel ordenamiento.

Con la UNAM funcionando regularmente y con un gobierno nacional que se erige en paradigma de la modernidad económica y política, como el del presidente Miguel Alemán, el sistema universitario empieza a crecer en el país.

La matrícula que en 1950 alcanzaba la cantidad de 30,000 estudiantes, llegaría a 80,000 en 1960, 250,000 en 1970 y 820,000 en 1980. Hasta este último año el crecimiento se dio sobre la base de universidades públicas, la mayor parte de ellas de carácter autónomo y pertenecientes a los estados de la Federación. Para 1990 la matrícula alcanzó la cantidad de 1.2 millones, con la salvedad de que las universidades privadas habían empezado a tener un crecimiento más dinámico. Para el año 2001 la matrícula de educación superior ha rebasado la cantidad de dos millones de estudiantes, con una mayor diversidad en las opciones de educación pública tecnológica y con un notable incremento de instituciones de educación privada, así como de matrícula, misma que alcanza ya, en 2003, un 32% del total. En ese mismo año la matrícula asciende ya a dos millones 354 de estudiantes.

Este importante crecimiento, desde el punto de vista de la propia historia de desarrollo de la educación superior en México, no lo es en el cuadro de América Latina. Darle satisfacción al 22% de la demanda potencial del grupo de edad correspondiente coloca a México, no obstante, en un lugar secundario. Sin embargo, es importante resaltar que ese crecimiento acelerado ha sido posible, fundamentalmente, por una política de Estado, donde la matrícula ha sido atendida, principalmente, por instituciones públicas.

Nuevos planteamientos de la Autonomía

A mediados de los setenta se crean nuevas universidades públicas para hacer frente a la demanda de educación superior. Algunas aprovechan el impulso para reconvertirse o adquirir su autonomía, como es el caso de la Universidad Autónoma Chapingo. Otras se crean introduciendo innovaciones en sistemas antiguos de formación profesional, como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, cabeza para la nueva educación normal. Pero el impulso se aprovecha para crear nuevos modelos de universidades que, alejándose del modelo dominante de la Universidad Nacional y su ley de 1945, establecen nuevas bases, todas ellas

sobre una autonomía que ha sido desarrollada y afinada respecto a la primera. Tal es el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Entre las características distintivas de estas nuevas universidades pueden mencionarse las siguientes:

- Se afina la idea de Autonomía con la expresión del objeto social para el cual fueron creadas.
- Se implanta una nueva estructura organizacional y un nuevo modelo académico. Dentro de esto se incluye el establecimiento de una desconcentración funcional, administrativa y geográfica, como es el caso de la UAM. Se adopta una estructura departamental.
- Se instaura un tipo de gobierno menos vertical, con consejos representativos en tres niveles, con un sistema de representación de cuatros sectores: personal académico, alumnos, autoridades y, en menor proporción de trabajadores administrativos.

Papel de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

El sistema de educación superior no tiene un regulador central. Posiblemente su característica más evidente sea la heterogeneidad del mismo. Ante esa realidad, la ANUIES ha sido la pieza clave que ha permitido la articulación del sistema. Como se ha dicho: *“con la ANUIES se institucionaliza un nuevo campo de gestión dentro de la educación superior”* (Hernández, 1996).

La Asociación nació para agrupar originalmente instituciones públicas de educación superior. A los diez años de vida, en 1960, cambia esa circunstancia y empieza a incluir instituciones tecnológicas públicas e instituciones privadas. Eso la convierte en una organización que integra la columna vertebral de la educación superior en México. Actualmente agrupa 134 instituciones (40 universidades públicas, 52 institutos tecnológicos públicos, 26 universidades privadas y 16 instituciones públicas de educación superior de

distinta naturaleza). El conjunto de su matrícula cubre el 80% del total nacional.

A medida que la ANUIES evoluciona y se desarrolla, sus funciones se vuelven complejas y se diversifican, lo cual se refleja en la transformación de su estructura interna y en su organización. A partir de funciones iniciales de representación y de elaboración de estudios, avanza en los últimos 25 años en la prestación de servicios y coordinación de programas y acciones de muy diferente índole en y para el sistema de educación superior mexicano.

Difícilmente puede entenderse el papel que la ANUIES ha desempeñado en la historia de la educación superior en México, sin referirse a la Autonomía de las universidades. Pareciera que en ninguna otra parte del mundo se encuentra una asociación con los alcances, dimensiones y características de la Asociación. El gran peso de la Autonomía universitaria en México condujo a la necesidad de hacer un pacto asociativo entre entes autónomos y de distinta naturaleza jurídica, que permitiera, simultáneamente, conjuntar esfuerzos, compartir recursos y negociar con mayor fuerza condiciones favorables para sus afiliados ante autoridades gubernamentales.

Reforma al Artículo 3º Constitucional

Dentro de un momento de plena expansión y mejoramiento de la organización de la educación superior en su conjunto, la Presidencia de la República promovió una reforma al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con ella, e independientemente de los objetivos nacionales compartidos por las instituciones de educación superior, mismos que forman parte integral de dicha disposición, se adicionó una fracción, la VII, la cual dice lo siguiente:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este

artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...

De acuerdo con dichas modificaciones, las cuales estaban dirigidas en lo fundamental a garantizar constitucionalmente la Autonomía de las universidades, fue posible también darle contenidos más precisos a la educación universitaria, principalmente la que se desarrolla en instituciones públicas. Algunas de las características o principios ahí contenidos respecto a la Autonomía son los siguientes (Valadés, 1987):

- El compromiso permanente del Estado para respetar la Autonomía de las universidades.
- Es parte del orden jurídico nacional. No hay derechos territoriales asociados a dicho régimen.
- Corresponde a cada institución.
- Su ejercicio representa una responsabilidad para las instituciones: cumplir con planes y programas de trabajo y aprovechar los recursos económicos de que han sido dotadas.
- Supone la facultad y responsabilidad de gobernarse por sí mismas.
- Se utiliza como medio para educar, investigar y difundir la cultura.
- Supone principios como los de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.
- Con base en ella se determinan planes y programas.

- Las instituciones, que gozan de esta característica, fijan los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.
- Constituye la base para administrar su patrimonio.
- Las instituciones con esta característica se registrarán por el apartado “A” del Artículo 123 constitucional, referente al trabajo, y de acuerdo con las características y modalidades establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Los derechos de los trabajadores académicos y administrativos se ejercerán sin desmedro de la Autonomía de las instituciones.

Algunas innovaciones del sistema que inciden en la Autonomía

Hacia una organización nacional

En 1978, ante un sistema de educación superior que había crecido enorme y desordenadamente, el Gobierno establece, junto con la ANUIES, el Plan Nacional de Educación Superior (el primero en términos estrictos) con una estructura para agrupar a las instituciones. El plan fue muy completo y preveía líneas de actuación en todos los órdenes de la realidad de las instituciones de educación superior. Para el desarrollo del mismo se establecía el llamado Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), mismo que buscaba la concertación y planeación conjunta entre las universidades, los gobiernos estatales y el gobierno federal. La integración de dicho sistema planteaba el establecimiento de instancias de dirección y coordinación desde la esfera de la institución particularmente considerada, la correspondiente a cada entidad federativa, la regional (agrupando a varias entidades federativas) y la nacional.

El Plan y el Sistema permitieron la obtención de nuevas asignaciones presupuestales y la aplicación de dichos recursos a propósitos específicos. La formalización de todo lo que tenía que ver con ambos ordenamientos nunca desembocó en elementos legislativos, quedando tan solo en

ordenamientos de carácter administrativo. En los años de mayor auge de la planeación, y por tanto de la estructura que creaba, la autonomía de las casas de estudio se vio influenciada por tales circunstancias.

Evaluación y acreditación

A partir de 1988 se da una especie de reorientación del papel que hasta entonces había jugado el Estado mexicano en la educación superior. No obstante que la ANUIES había planteado tempranamente las necesidades de evaluación, es hasta varios años después cuando empieza a darse una preocupación semejante por parte del gobierno federal, coincidiendo con el ciclo que en América Latina se conoce con el nombre del *Nuevo papel de un Estado evaluador*.

Bajo el impulso de la ANUIES, los programas gubernamentales incluyeron, desde 1989, una política clara en esa dirección, misma que incluía procesos de autoevaluación institucional, evaluación de programas y de carreras por pares académicos, evaluación de programas de posgrado y evaluaciones externas de alumnos. Tales acciones fueron refrendadas en 1995 por un nuevo gobierno, en el plan sectorial, avanzándose a la parte correspondiente de acreditación de programas e instituciones, así como de certificación de profesionales. Las nuevas políticas en la materia, dadas a conocer en 2001, profundizan acciones orientadas al desarrollo de dichas políticas. Aunque su avance parece todavía limitado, comparado con el que se da en otros países de América Latina, la tradicional Autonomía de las universidades ha empezado ya a experimentar condicionantes en las esferas institucionales respectivas.

Remuneraciones diferenciadas

A semejanza de lo acontecido en varios países de Latinoamérica, hacia finales de los años ochenta empezaron a establecerse remuneraciones adicionales para el personal académico de las universidades autónomas. Dichas remuneraciones

se superponen así a los ingresos ordinarios de los profesores e investigadores, con requisitos y características que, en ocasiones, difieren de las establecidas en cada casa de estudios. Se crea, de ese modo, una especie de doble lealtad que trastoca, en la práctica, el tradicional régimen de Autonomía.

Nuevas orientaciones en materia de gobierno y representación

Hasta 1994, y dentro del régimen de Autonomía, fueron muchas las universidades que crearon estructuras de gobierno cuyos representantes eran electos directamente por los miembros de la comunidad universitaria. En tales casos, y dentro de un esquema igualitarista, los votos individuales de estudiantes, profesores, investigadores y trabajadores en general servían para elegir directores, decanos, rectores y, de manera genérica, autoridades universitarias. De más está decir que tales sistemas de gobierno generaron males semejantes a los que se habían dado ya con la vigencia de la Ley de Autonomía de 1933, en la UNAM. El principal defecto de todo ello radica en que se trata de autoridades políticas que generan decisiones políticas sobre materias naturalmente académicas, como son las que están presentes en las universidades.

Dentro de los marcos de Autonomía, varias universidades empezaron a cambiar sus procedimientos, eligiendo a sus autoridades mediante el sistema de representación y no de elección directa. Los efectos positivos parecen estar a la vista: instituciones que, haciendo una utilización positiva de la Autonomía, la aplican al mejoramiento de la vida académica de la casa de estudios.

Rendición de cuentas

Desde 1933, en el caso de la Universidad Nacional, la Autonomía supuso siempre un manejo absolutamente libre de los recursos financieros. Los controles eran de orden interno y nunca

se dio información al gobierno federal o a los gobiernos locales, en términos de vigilancia y control por parte de los órganos legislativos y de gobierno de ambos órdenes. Esta circunstancia se incrementó, inclusive, después de la reforma del Artículo 3° constitucional en 1980. Sin embargo, con los presupuestos crecientes de las universidades frente a otros rubros del gasto social, los aparentes o reales dispendios de que eran acusadas las instituciones, la idea de una mejor utilización de recursos en cada dependencia pública con una transparencia en la forma de aplicación, fueron circunstancias presentes en la aprobación de una ley que cambia la tradicional posición de las universidades en esa materia.

En 1999 se modificaron varios artículos constitucionales que alteraban las formas de vigilancia y control presupuestal en los recursos federales y estatales. Derivado de ahí a finales del año 2000 el Congreso de la Unión aprobó un nuevo esquema de fiscalización de los recursos financieros, creando la dependencia denominada Auditoría Superior de la Federación. La nueva ley (de Fiscalización Superior de la Federación) y la nueva dependencia incluyeron genéricamente a las universidades autónomas como sujetos eventuales de fiscalización y, por lo tanto, susceptibles de ser sometidas a auditorías que permitieran conocer el destino exacto de los recursos económicos aplicados en los planes y programas universitarios y el grado de cumplimiento de los mismos. A su vez, este mismo esquema se presentó en los estados de la Federación, los cuales formularon y crearon leyes y organismos similares.

La primera universidad pública sometida a un procedimiento de fiscalización fue una institución que, oponiéndose legalmente en principio a dicha medida, terminó por aceptar plenamente (en *referéndum* o en consulta plebiscitaria) en función del valor social que esto representaba para su propia comunidad académica. Se trata de la Universidad de Guadalajara, la segunda en términos de matrícula en el País, la cual otorgó su autorización por una sola vez.

En otros dos casos relevantes (Universidad

Veracruzana y Universidad Autónoma de Tamaulipas), se trata de instituciones que se ampararon judicialmente ante la amenaza de inicio del procedimiento de auditoría, en lo que toca a la primera; o solicitando voluntariamente dicho procedimiento, en medio de un clima político de mucha presión por parte de los medios de comunicación, en el caso de la segunda.

Aunque no ha sido fácil implantar estos esquemas de rendición de cuentas, resulta sorprendente cómo en tan poco tiempo, menos de tres años, se han ido venciendo las resistencias que durante tanto tiempo estuvieron presentes en lo que parecía que formaba parte implícita del estatuto de autonomía de cada institución.

Perspectivas de la Autonomía y la legislación en la educación superior

En los últimos ocho años se ha concluido con el proceso de dotar de autonomía a las universidades públicas mexicanas. Las cuatro últimas fueron: la de Guadalajara, Guanajuato, Veracruzana y la de Ciencias y Artes de Chiapas. Salvo el caso de esta última, pequeña y con poca tradición, las tres restantes son instituciones maduras, con una importancia cuantitativa y cualitativa dentro del sistema de educación superior y en donde la carencia de Autonomía no parecía haber sido un obstáculo para su pleno desarrollo académico. De ese modo puede decirse ahora que las universidades mexicanas públicas son autónomas, aunque, por lo que se refiere a las últimas ya mencionadas, no consignent ese carácter dentro de su nombre oficial.

Desde hace tres años ha sido anunciada la posibilidad de que el Instituto Politécnico Nacional, la más importante institución de educación tecnológica, alcance la Autonomía. Anunciado el propósito por el presidente de la República, la comunidad politécnica llevó a cabo un proceso de consulta y reflexión sobre el modelo de organización que pueda asumir en un futuro inmediato. El proyecto de iniciativa asume una forma jurídica que se asemeja a la Autonomía y está ahora (noviembre de 2003) en manos de la

consejería jurídica de la Presidencia de la República. De concretarse esta posibilidad, el subsistema de entidades autónomas se incrementaría con una matrícula superior a los 150 mil estudiantes, sólo por lo que toca a dicho nivel de estudios.

La Autonomía fue el dispositivo con arreglo al cual se dio la organización de las más importantes universidades mexicanas en el pasado. Esto permitió que cada una de ellas generara, a su vez, sus formas de gobierno y sus modos de cumplir la misión para la cual fue creada. Podría decirse que la Autonomía fue funcional para dichos propósitos. Sin embargo, en el momento actual, en un país que ha cambiado radicalmente su vocación y perfil económicos, que ocupa un lugar cada vez más importante dentro de las interrelaciones productivas a escala mundial, parece contradictoria la existencia de un sistema de educación superior con sectores e instituciones autárquicos, aislados e independientes.

A pesar de que no ha habido leyes o dispositivos legales que promuevan la integración de instituciones, ha sido el lazo de la ANUIES, entre otros, lo que ha permitido que en algunos aspectos las instituciones de distinta naturaleza jurídica se integren y operen como un sistema. De este modo, lo que la legislación no ha propiciado, pareciera que lo ha hecho la necesidad o la voluntad de cooperación de las instituciones de educación superior con el apoyo gubernamental.

Los tiempos venideros plantean la necesidad imperiosa de que pueda alcanzarse un sistema de educación superior de manera completo. Para conseguirlo será esencial plasmar el propósito y la voluntad de todos los actores (gobierno federal, gobiernos locales, entidades autónomas, instituciones diversas) en un instrumento jurídico. La ANUIES ha dado pasos muy importantes en ese sentido, desde hace diez años, y pareciera que el propósito gubernamental es coincidente, tal y como se observa en las políticas que en esa materia están presentes en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. A pesar de ello, y no obstante ese avance no alcanzado en otras épocas dentro de la esfera gubernamental, las nuevas

realidades de composición política dentro del Congreso de la Unión parecen dificultar la posibilidad de alcanzar un consenso para promulgar una legislación en materia de educación superior que tenga las características de integridad y coordinación.

Tales características, de acuerdo con un proyecto de la ANUIES (1995), conocido desde 1995, se sustentarían en los siguientes instrumentos, mismos que conformarían un marco jurídico futuro de la educación superior:

1. Actualización de la **Ley General para la Coordinación de la Educación Superior**, con fundamento en la fracción VIII del Artículo 3° y XXV del Artículo 73 de la Constitución. Las razones para tal actualización serían:

- La legislación actual no funciona en el nuevo contexto nacional y de relaciones internacionales.
- Se requiere hacer factible el establecimiento de un sistema de evaluación, acreditación y certificación.
- Es necesario atender la “movilidad” de alumnos y profesores entre instituciones.
- Debe establecerse un esquema de distribución de funciones educativas en el nivel superior.

2. Establecimiento de una **reglamentación específica para las universidades públicas autónomas por ley**, con base en lo estipulado en las fracciones VII y VIII del Artículo 3° de la Constitución. Las bases para ello serían:

- Promover el cumplimiento de la fracción VII del Artículo 3°.
- Establecer un marco normativo global para la universidad pública, la cual requiere un tratamiento específico.
- La universidad pública tiene una base conceptual única, pero su forma de organización asume características distintas.

3. Actualización de las **leyes reglamentarias del Artículo 5° constitucional**, relativas al

ejercicio de las profesiones en cada entidad federativa. Las bases a considerar serían:

- Reformar la reglamentación a fin de adecuarla al nuevo contexto internacional, particularmente en lo referente a la acreditación para el ejercicio profesional.
- Facilitar la “movilidad” de profesionales en el país, con fundamento en la fracción V del Artículo 121 constitucional.
- Contar con reglas precisas para hacer frente a los problemas de migración e inmigración de profesionales.
- Precisar y ampliar la participación de los colegios de profesionales.
- Delimitar más claramente las competencias federales y estatales.

4. Incorporación a la **Ley Federal del Trabajo** de las normas a las que debe sujetarse el quehacer de las universidades e instituciones a las que la ley otorgue Autonomía, en los términos de la fracción VII del Artículo 3° de la Constitución. Los argumentos básicos para esta propuesta serían:

- Coadyuvar a resolver las divergencias entre lo pactado en los contratos colectivo de trabajo y las disposiciones constitucionales en materia de educación superior.
- Establecer los términos y modalidades de las relaciones laborales con el personal académico y el personal administrativo.

Referencias

ANUIES (1995). “Propuestas para el desarrollo de la educación superior”, *Revista de la Educación Superior* No. 95, julio-septiembre, México, ANUIES.

CASO, Alfonso (1974). “Presentación ante el consejo constituyente universitario del proyecto de ley orgánica de 1944”, en Pinto Mazal, *El gobierno y la universidad*

nacional, 25 de marzo de 1881, México, UNAM.

CLARK, Burton (1994). *El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen.

GARCÍA CANTÚ, Gastón (1988). *Historia en voz alta: la universidad*, México, Mortiz.

HERNÁNDEZ YÁÑEZ, Lorena (1996). *Actores y políticas para educación superior, 1950-1990. Su implantación en la Universidad de Guadalajara*, México, ANUIES.

JIMÉNEZ RUEDA, Julio (1974). “Historia jurídica de la universidad” en Pinto Mazal, Jorge, *El gobierno y la universidad nacional*, 25 de marzo de 1881, México, UNAM.

LIPSET, S.M. y A. Solari (1967). “La universidad latinoamericana y el desarrollo social”, en *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

MARSISKE Renate (1929). “Algunos antecedentes latinoamericanos del movimiento de autonomía universitaria en México 1929”, *Deslinde*, México, UNAM.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio (1980). *Ensayo sociológico sobre la universidad*, México, UNAM.

PALLÁN, Carlos (1971). *Educación superior, desarrollo económico y legislación en México*.

PALLÁN, Carlos (1989). “Participación y gestión en la universidad latinoamericana: el origen, la reforma de Córdoba”, en M. Barquín Álvarez y C. Ornelas (Comps.), *Superación Académica y Reforma Universitaria*. México, UNAM.

PALLÁN, Carlos (1999). *Universidad: gobernabilidad y planeación*, México, UNAM.

PINTO MAZAL, Jorge (1974). “El gobierno y la universidad nacional”, 25 de marzo de 1881, México, UNAM.

PINTO MAZAL, Jorge (1974). “Iniciativa para crear la universidad”, discurso del Ministro de Educación Pública y Bellas Artes, 26 de abril de 1910, en *La autonomía universitaria*, México, UNAM.

SILVA HERZOG, Jesús (1979) Boletín de Prensa de la Presidencia de la República, firmado por Emilio Portes Gil, expedido el 14 de mayo de 1929, en *Una historia de la universidad de México y sus problemas*, México, Siglo XXI.

SILVA HERZOG, Jesús (1979). Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí “Decreto número 106”, 10 de enero de 1923, en *Una historia de la universidad de México y sus problemas*, México, Siglo XXI.

VALADÉS, Diego (1987). *El derecho académico en México*, México, UNAM.

VALADÉS, Diego (1974). *La Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM.

VILLEGAS, Abelardo (1976). “La educación superior en la Unión Soviética”, en *Tendencias actuales de la educación superior en el mundo*, México, UNAM.

W. WAGLEY, Charles (1933). “A universidades latinoamericanas”, *Diálogos*, Vol. VI, No. 3 U.S. Information Agency.